



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (trzecia izba)

z dnia 11 czerwca 2015 r. *

Odesłanie prejudycjalne — Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości — Dyrektywa 2008/115/WE — Powrót nielegalnie przebywających obywateli państwa trzeciego — Artykuł 7 ust. 4 — Pojęcie zagrożenia dla porządku publicznego — Okoliczności, w których państwa członkowskie mogą odstąpić od wyznaczenia terminu dobrowolnego wyjazdu lub wyznaczyć termin krótszy niż siedem dni

W sprawie C-554/13

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Raad van State (Niderlandy) postanowieniem z dnia 23 października 2013 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 28 października 2013 r., w postępowaniach:

Z.Zh.

przeciwko

Staatssecretaris voor Veiligheid en Justitie

oraz

Staatssecretaris voor Veiligheid en Justitie

przeciwko

I.O.

TRYBUNAŁ (trzecia izba),

w składzie: M. Ilešić, prezes izby, A. Ó Caoimh (sprawozdawca), C. Toader, E. Jarašiūnas i C.G. Fernlund, sędziowie,

rzecznik generalny: E. Sharpston,

sekretarz: M. Ferreira, główny administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 15 października 2014 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu Z.Zh. przez J.J.D. van Doleweerde, advocaat,

* Język postępowania: niderlandzki.

- w imieniu rządu niderlandzkiego przez M. Bulterman, B. Koopman oraz C. Schillemans, działające w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu belgijskiego przez C. Pochet i M. Jacobs oraz T. Materne’a, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu czeskiego przez M. Smolka oraz J. Vlácilu, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu greckiego przez M. Michelogiannaki, działającą w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu rządu francuskiego przez D. Colasa oraz F.X. Bréchota, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu polskiego przez B. Majczyne, K. Pawłowską oraz M. Pawlicką, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez M. Condou-Durande oraz G. Wilsa, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 12 lutego 2015 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 7 ust. 4 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich (Dz.U. L 348, s. 98).
- 2 Wniosek ten został przedstawiony w ramach dwóch sporów pomiędzy, po pierwsze, Z.Zh., obywatelem państwa trzeciego, a Minister voor Immigratie en Asiel (ministrem ds. imigracji i azylu), w którego miejsce wstąpił Staatssecretaris voor Veiligheid en Justitie (sekretarz stanu ds. bezpieczeństwa i sprawiedliwości) (zwanymi dalej łącznie „Staatssecretaris”), oraz po drugie, Staatssecretaris a I.O., obywatelem państwa trzeciego, w przedmiocie decyzji odmawiających wyznaczenia tym osobom terminu dobrowolnego wyjazdu i zobowiązujących ich do bezzwłocznego opuszczenia terytorium Unii Europejskiej.

Ramy prawne

Prawo Unii

- 3 Motywy 2, 6, 10, 11 i 24 dyrektywy 2008/115 stanowią:
„(2) Rada Europejska na posiedzeniu w Brukseli w dniach 4 i 5 listopada 2004 r. wezwała do opracowania skutecznej polityki wydalenia i repatriacji, opartej na wspólnych normach, aby osoby, które mają być wydalone, traktowane były w sposób ludzki oraz z pełnym poszanowaniem ich praw podstawowych i godności.

[...]

- (6) Państwa członkowskie powinny zapewnić, aby zakończenie nielegalnego pobytu obywateli państw trzecich odbywało się w ramach sprawiedliwej i przejrzystej procedury. Zgodnie z ogólnymi zasadami prawa UE decyzje podejmowane na mocy niniejszej dyrektywy powinny być podejmowane indywidualnie na podstawie obiektywnych kryteriów, co oznacza, że pod uwagę powinien być brany nie tylko sam fakt nielegalnego pobytu. Używając standardowych formularzy decyzji dotyczących powrotu, tj. decyzji nakazujących powrót, oraz, jeśli zostały wydane, decyzji o zakazie wjazdu i decyzji o wykonaniu wydalenia, państwa członkowskie powinny przestrzegać tej zasady i w pełni stosować wszystkie właściwe przepisy niniejszej dyrektywy.

[...]

- (10) Jeżeli nie ma powodów do stwierdzenia, że godziłoby to w cel procedury powrotu, powrót dobrowolny należy przedkładać nad powrót przymusowy, a także wyznaczyć termin dobrowolnego wyjazdu. Należy przewidzieć przedłużenie terminu dobrowolnego wyjazdu, gdy jest to uważane za konieczne z powodu szczególnych okoliczności w danym przypadku [...].

- (11) Należy ustanowić zbiór wspólnych minimalnych gwarancji prawnych mających zastosowanie do decyzji dotyczących powrotu, tak aby zapewnić skuteczną ochronę interesów osób, których dotyczy [...].

[...]

- (24) Niniejsza dyrektywa szanuje prawa podstawowe i przestrzega zasad zawartych w szczególności w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej.

4 Artykuł 1 dyrektywy 2008/115, zatytułowany „Przedmiot”, przewiduje:

„Niniejsza dyrektywa określa wspólne normy i procedury, które mają być stosowane przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich zgodnie z prawami podstawowymi jako zasadami ogólnymi prawa wspólnotowego oraz prawa międzynarodowego, w tym z obowiązkami w zakresie ochrony uchodźców oraz praw człowieka”.

5 Artykuł 2 ust. 1 tej dyrektywy stanowi:

„Niniejsza dyrektywa ma zastosowanie do obywateli państw trzecich nielegalnie przebywających na terytorium państwa członkowskiego”.

6 Zgodnie z art. 3 wskazanej dyrektywy:

„Do celów niniejszej dyrektywy stosuje się następujące definicje:

[...]

- 4) »decyzja nakazująca powrót« oznacza decyzję administracyjną lub orzeczenie sądowe, w których stwierdza się lub uznaje, że obywatel państwa trzeciego przebywa w państwie członkowskim nielegalnie, oraz nakłada się lub stwierdza zobowiązanie do powrotu”.

[...]

- 8) »dobrowolny wyjazd« oznacza zastosowanie się do zobowiązania do powrotu w terminie, który został w tym celu określony w decyzji nakazującej powrót;

[...]”.

- 7 Artykuł 4 rzeczonyj dyrektywy, noszący tytuł „Korzystniejsze postanowienia”, stanowi w ust. 3:

„Niniejsza dyrektywa nie narusza prawa państw członkowskich do przyjęcia lub zachowania przepisów korzystniejszych dla osób objętych jej zakresem zastosowania, o ile przepisy te są zgodne z niniejszą dyrektywą”.

- 8 Artykuł 5 dyrektywy 2008/115, zatytułowany „Zasada non-refoulement, dobro dziecka, życie rodzinne i stan zdrowia”, stanowi:

„Wprowadzając w życie niniejszą dyrektywę, państwa członkowskie należyście uwzględniają:

- a) dobro dziecka;
- b) życie rodzinne;
- c) stan zdrowia danego obywatela państwa trzeciego

i przestrzegają zasady non-refoulement”.

- 9 Artykuł 6 ust. 1 i 2 omawianej dyrektywy stanowi:

„1. Bez uszczerbku dla wyjątków, o których mowa w ust. 2–5, państwa członkowskie wydają decyzję nakazującą powrót każdemu obywatelowi państwa trzeciego nielegalnie przebywającemu na ich terytorium.

2. Obywatele państw trzecich nielegalnie przebywający na terytorium jednego z państw członkowskich oraz posiadający ważne zezwolenie na pobyt lub inne zezwolenie upoważniające ich do pobytu wydane przez inne państwo członkowskie mają obowiązek natychmiast udać się na terytorium tego państwa członkowskiego. Jeżeli dany obywatel państwa trzeciego nie wypełni tego obowiązku lub gdy natychmiastowy wyjazd danego obywatela państwa trzeciego jest konieczny ze względów porządku publicznego lub bezpieczeństwa narodowego, zastosowanie ma ust. 1”.

- 10 Artykuł 7 tej dyrektywy stanowi:

„1. Bez uszczerbku dla wyjątków, o których mowa w ust. 2 i 4, w decyzji nakazującej powrót wyznacza się odpowiedni termin dobrowolnego wyjazdu, który wynosi od siedmiu do trzydziestu dni. Państwa członkowskie mogą określić w prawie krajowym, że termin ten jest wyznaczany jedynie na wniosek danego obywatela państwa trzeciego. W takim przypadku państwa członkowskie informują danych obywateli państw trzecich o możliwości złożenia takiego wniosku.

Przewidziany wyżej termin nie pozbawia danych obywateli państw trzecich możliwości wcześniejszego wyjazdu.

2. Jeżeli jest to konieczne, państwa członkowskie przedłużają termin dobrowolnego wyjazdu, uwzględniając w danym przypadku szczególne okoliczności, takie jak długość pobytu, obecność dzieci uczęszczających do szkoły oraz istnienie innych związków rodzinnych i społecznych.

3. Niektóre obowiązki mające na celu uniknięcie ryzyka ucieczki, takie jak regularne zgłaszanie się do danego organu, wpłacenie odpowiedniej kaucji, dostarczenie dokumentów lub obowiązek przebywania w określonym miejscu, mogą zostać nałożone na czas trwania okresu, w którym ma nastąpić dobrowolny wyjazd.

4. Jeżeli istnieje ryzyko ucieczki lub jeżeli wniosek o pozwolenie na legalny pobyt został odrzucony jako oczywiście bezzasadny lub zawierający fałszywe informacje, lub jeżeli dana osoba stanowi zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub bezpieczeństwa narodowego, państwo członkowskie może wstrzymać się od wyznaczenia terminu dobrowolnego wyjazdu lub może wyznaczyć termin krótszy niż siedem dni”.

Prawo niderlandzkie

- 11 Na podstawie art. 12 ust. 1 lit. d) Vreemdelingenwet 2000 (ustawy o cudzoziemcach z 2000 r.) w wersji mającej zastosowanie do stanu faktycznego w postępowaniu głównym (zwanej dalej „ustawą o cudzoziemcach”) cudzoziemiec, który w chwili przyjazdu spełnia wymogi, którym podlegają osoby przekraczające granice, jest uprawniona do pobytu w Niderlandach przez okres ustalany ogólnym środkiem administracyjnym, o ile nie stanowi zagrożenia dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa narodowego.
- 12 Zgodnie z art. 61 ust. 1 tej ustawy cudzoziemiec, którego pobyt nie jest legalny, względnie przestał być legalny, musi opuścić Niderlandy z własnej inicjatywy w terminie określonym w art. 62 tej ustawy.
- 13 Zgodnie z art. 62 ust. 1 rzeczony ustawy po wydaniu względem cudzoziemca decyzji nakazującej powrót musi on opuścić Niderlandy z własnej inicjatywy w terminie 4 tygodni. Przepis ten został ustanowiony w celu transponowania do prawa niderlandzkiego art. 7 ust. 1 dyrektywy 2008/115.
- 14 Zgodnie z art. 62 ust. 2 tej ustawy Staatssecretaris może skrócić termin wyznaczony dla cudzoziemca, o którym mowa w ust. 1, bądź też, w drodze odstępstwa od ust. 1, nakazać cudzoziemcowi bezzwłoczne opuszczenie Niderlandów, jeżeli:
 - a) istnieje ryzyko, że cudzoziemiec będzie uchylał się od obowiązku pozostawania pod nadzorem;
 - b) wniosek cudzoziemca o udzielenie pozwolenia na pobyt lub o przedłużenie okresu jego ważności został odrzucony jako oczywiście bezzasadny lub z powodu podania nieprawdziwych lub niepełnych informacji;
 - c) cudzoziemiec stanowi zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub bezpieczeństwa narodowego.
- 15 Artykuł 62 ust. 2 został przyjęty w celu transponowania do prawa niderlandzkiego art. 7 ust. 4 dyrektywy 2008/115.
- 16 Zgodnie z art. 62a ust. 1 ustawy o cudzoziemcach Staatssecretaris informuje cudzoziemca niebędącego obywatelem państwa członkowskiego Unii, którego pobyt w Niderlandach przestał być legalny, że jest on zobowiązany do opuszczenia Niderlandów z własnej inicjatywy, i o terminie, w którym musi on wywiązać się z tego obowiązku.
- 17 Ze skutkiem od dnia 9 lutego 2012 r. ust. A3/3 Vreemdelingencirculaire 2000 (okólnika o cudzoziemcach z 2000 r., zwanego dalej „okólnikiem o cudzoziemcach”) przewiduje, że na podstawie art. 62 ust. 2 ustawy o cudzoziemcach termin wyjazdu może zostać skrócony, względnie można odstąpić od jego wyznaczenia, jeżeli cudzoziemiec stanowi zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub bezpieczeństwa narodowego. Zgodnie z tymże ust. A3/3 za osobę stanowiącą zagrożenie dla porządku publicznego uważa się każdą osobę podejrzaną o popełnienie czynu podlegającego na gruncie prawa krajowego karze jako zbrodnia lub występku albo skazaną za popełnienie takiego czynu. Również zawarcie ugody w przedmiocie przestępstwa jest uważane za zagrożenie dla porządku publicznego. Podejrzenie musi zostać potwierdzone przez zwierzchnika policji.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

Okoliczności faktyczne dotyczące Z.Zh.

- 18 Z.Zh., będący obywatelem państwa trzeciego, został w dniu 8 czerwca 2011 r. zatrzymany na lotnisku Schiphol (Niderlandy) podczas tranzytu do Kanady, ponieważ podróżował z fałszywym dokumentem podróży. Wyrokiem politierechter te Haarlem (sądu karnego w Haarlem) z dnia 21 czerwca 2011 r. został na podstawie art. 231 ust. 2 Wetboek van Strafrecht (niderlandzkiego kodeksu karnego) skazany na karę dwóch miesięcy pozbawienia wolności za posiadanie dokumentu podróży, co do którego wiedział on, iż jest sfałszowany. Decyzją z dnia 4 sierpnia 2011 r. Staatssecretaris nakazał Z.Zh. bezzwłoczne opuszczenie terytorium Unii Europejskiej. Po odbyciu kary pozbawienia wolności Z.Zh. został w dniu 5 sierpnia 2011 r. umieszczony na podstawie art. 59 ust. 1 lit. a) ustawy o cudzoziemcach w ośrodku detencyjnym w celu wydalenia.
- 19 Decyzją z dnia 2 września 2011 r. Staatsecretaris oddalił zażalenie złożone przez Z.Zh. na decyzję z dnia 4 sierpnia 2011 r., motywując to faktem, że naruszenie, jakiego się on dopuścił, nie pozwala na wyznaczenie mu terminu dobrowolnego wyjazdu. Wyrokiem z dnia 8 listopada 2011 r. Rechtbank 's-Gravenhage (sąd rejonowy w Hadze) uznał skargę zainteresowanego na tę decyzję za niezasadną.
- 20 Zdaniem Rechtbank 's-Gravenhage skoro Z.Zh. nielegalnie przebywał na terytorium państwa członkowskiego, nie miał żadnych więzi z obywatelem Unii Europejskiej, a ponadto został skazany na karę dwóch miesięcy pozbawienia wolności za posiadanie dokumentu podróży, co do którego wiedział on, iż jest sfałszowany, Staatssecretaris miał podstawy by przyjąć, że cudzoziemiec ten stanowi zagrożenie dla porządku publicznego w rozumieniu art. 7 ust. 4 dyrektywy 2008/115/WE. O ile Rechtbank 's-Gravenhage wskazał, że takie stwierdzenie nie zwalniało Staatssecretaris z obowiązku przedstawienia powodów, dla których nie wyznaczono Z.Zh. terminu dobrowolnego wyjazdu, o tyle sąd ten uznał jednak, że okoliczności, na które powołał się Z.Zh., nie uzasadniały odstąpienia przez Staatssecretaris od zasady, zgodnie z którą terminu dobrowolnego wyjazdu nie wyznacza się, jeżeli istnieje zagrożenie dla porządku publicznego.
- 21 Z.Zh. odwołał się od wyroku Rechtbank 's-Gravenhage do Raad van State (rady państwa).
- 22 W związku z wydaleniem Z.Zh. zastosowany wobec niego środek detencyjny został uchylony w dniu 14 grudnia 2011 r.

Okoliczności faktyczne dotyczące I.O.

- 23 I.O., będący obywatelem państwa trzeciego, wjechał do Niderlandów w dniu 16 stycznia 2011 r., będąc w posiadaniu wizy krótkoterminowej, ważnej przez okres 21 dni. W dniu 23 listopada 2011 r. I.O. został zatrzymany na podstawie art. 300 ust. 1 i art. 304 ust. 1 niderlandzkiego kodeksu karnego w związku z podejrzeniem fizycznego znęcania się w domu nad kobietą. Decyzją z dnia 24 listopada 2011 r. Staatssecretaris nakazał I.O. bezzwłoczne opuszczenie terytorium Unii. W tym samym dniu został on umieszczony w ośrodku detencyjnym.
- 24 Decyzją z dnia 17 stycznia 2012 r. Staatssecretaris tytułem głównym odrzucił jako niedopuszczalne, a tytułem pomocniczym oddalił jako niezasadne zażalenie złożone przez I.O. na decyzję z dnia 24 listopada 2011 r. Staatssecretaris uzasadnił decyzję faktem, że w dniu 23 listopada 2011 r. I.O. został zatrzymany na podstawie art. 300 ust. 1 i art. 304 ust. 1 niderlandzkiego kodeksu karnego w związku z podejrzeniem fizycznego znęcania się w domu nad kobietą. Staatssecretaris uznał więc, że I.O. stanowi zagrożenie dla porządku publicznego w rozumieniu art. 7 ust. 4 dyrektywy 2008/115 i z tego powodu nie można mu było wyznaczyć terminu dobrowolnego wyjazdu.

- 25 Postanowieniem z dnia 1 lutego 2012 r. *voorzieningenrechter van de Rechtbank 's-Gravenhage* (sędzia właściwy do orzekania w przedmiocie środków tymczasowych sądu rejonowego w Hadze) uznał skargę I.O. na decyzję *Staatssecretaris* z dnia 17 stycznia 2012 r. za zasadną, stwierdził nieważność tej decyzji oraz wezwał *Staatssecretaris* do wydania nowej decyzji, uwzględniającej treść postanowienia. W szczególności sąd ten uznał, po pierwsze, że I.O. wykazał interes w wydaniu decyzji w przedmiocie wniesionego przez niego zażalenia i z tego względu *Staatssecretaris* błędnie uznał sprzeciw za niedopuszczalny. Po drugie, sąd ten stwierdził, że brak jest powszechnych wytycznych dotyczących skracania w interesie publicznym terminu dobrowolnego wyjazdu, a *Staatssecretaris* nie uzasadnił w dostatecznym stopniu, dlaczego I.O. stanowi zagrożenie dla porządku publicznego. Zdaniem tego sądu bowiem protokół, w którym zasadniczo wskazano, że I.O. został zatrzymany z powodu znęcania się, nie jest wystarczający dla wykazania, że odmowa wyznaczenia mu terminu dobrowolnego wyjazdu jest uzasadniona porządkiem publicznym. W tej kwestii *Rechtbank 's-Gravenhage* wziął również pod uwagę fakt, że *Staatssecretaris* nie posiadał żadnego dowodu potwierdzającego zarzucany I.O. czyn znęcania się.
- 26 *Staatssecretaris* odwołał się od postanowienia *voorzieningenrechter van de Rechtbank 's-Gravenhage* do *Raad van State*.
- 27 W związku z wydaleniem I.O. zastosowany wobec niego środek detencyjny został uchylony w dniu 23 lutego 2012 r.

Pytania prejudycjalne

- 28 Sąd odsyłający połączył sprawy Z.Zh. i I.O. na rozprawie, która odbyła się przed tym sądem w dniu 10 lipca 2013 r.
- 29 Sąd ten zauważa, że dyrektywa 2008/115 nie zawiera definicji pojęcia zagrożenia dla porządku publicznego zawartego w art. 7 ust. 4 tej dyrektywy, i dodaje, że geneza tego pojęcia nie daje żadnej wskazówki co do jego zakresu. Wskazuje on, że skoro przepis ten nie zawiera ponadto żadnego wyraźnego odesłania do prawa państw członkowskich, pojęcie to powinno uzyskać, zgodnie utrwalonym orzecznictwem Trybunału (zob. w szczególności wyroki: *Ekro*, 327/82, EU:C:1984:11, pkt 11; *Brouwer*, C-355/11, EU:C:2012:353, pkt 36), autonomiczną i jednolitą wykładnię, zgodną z jego zwyczajowym znaczeniem w języku potocznym, przy jednoczesnym uwzględnieniu kontekstu, w którym jest ono użyte, i celów uregulowania, którego jest częścią.
- 30 Z powyższego sąd odsyłający wnioskuje, że – wbrew twierdzeniu *Staatssecretaris* – państwom członkowskim nie przysługuje swoboda przypisaniu pojęciu zagrożenia dla porządku publicznego zawartemu w art. 7 ust. 4 dyrektywy 2008/115 treści własnej, opartej wyłącznie na przepisach prawa krajowego.
- 31 Sąd ten wskazuje, że na podstawie art. 27 ust. 1 dyrektywy 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, zmieniającej rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylającej dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG (Dz.U. L 158, s. 77), art. 6 ust. 1 dyrektywy Rady 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r. dotyczącej statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi (Dz.U. L 2004, L 16, s. 44) oraz art. 6 ust. 1 i 2 dyrektywy Rady 2003/86/WE z dnia 22 września 2003 r. w sprawie prawa do łączenia rodzin (Dz.U. L 251, s. 12) państwo członkowskie może ze względów porządku publicznego ograniczyć swobodę przemieszczania się i pobytu obywatela Unii lub członka jego rodziny, odmówić przyznania statusu rezydenta długoterminowego, oddalić wnioski o wjazd i pobyt jednego z członków rodziny obywatela Unii oraz cofnąć dokument pobytowy członka tej rodziny bądź odmówić jego

przedłużenia. Zwraca on jednak uwagę na to, że w każdej z tych dyrektyw pojęcie względów porządku publicznego jest rozumiane inaczej, ponieważ różne są elementy, które państwo członkowskie powinno uwzględnić przy ocenie tego pojęcia.

- 32 Sąd odsyłający zauważa ponadto, że cel, kontekst i brzmienie rzeczonych dyrektyw różnią się istotnie od celu, kontekstu i brzmienia dyrektywy 2008/115. Podczas gdy dyrektywy 2004/38, 2003/109 i 2003/86 dotyczą legalnego pobytu w Unii jej obywateli i członków ich rodzin, jak również rezydentów długoterminowych i członków ich rodzin, dyrektywa 2008/115 dotyczy powrotu obywateli państw trzecich, którzy nielegalnie przebywają na terytorium jednego z państw członkowskich Unii. Brak wyznaczenia terminu dobrowolnego wyjazdu obywatelom państwa trzeciego, co do których zostało wykazane, iż przebywają oni nielegalnie na terytorium jednego z państw członkowskich, stanowi zdaniem tego sądu środek mniej restrykcyjny niż decyzja skutkująca odmową, ograniczeniem lub zakończeniem legalnego pobytu na terytorium jednego z państw członkowskich na podstawie dyrektyw 2004/38, 2003/109 i 2003/86.
- 33 Sąd odsyłający uważa więc, że ze względu na zasadnicze różnice istniejące między tymi trzema dyrektywami z jednej strony a dyrektywą 2008/115 z drugiej strony wykładnia pojęcia porządku publicznego w rozumieniu dyrektyw 2004/38, 2003/109 i 2003/86 nie może służyć jako podstawa wykładni pojęcia porządku publicznego w rozumieniu dyrektywy, której dotyczy postępowanie główne.
- 34 W szczególności sąd ten stoi na stanowisku, że pojęcie zagrożenia dla porządku publicznego zawarte w art. 7 ust. 4 dyrektywy 2008/115 może być interpretowane szerzej niż pojęcie względów porządku publicznego figurujące w dyrektywach 2004/38, 2003/109 i 2003/86 i skutkować tym, że zwykle podejrzenie, że obywatel państwa trzeciego popełnił czyn podlegający w prawie krajowym karze jako występki lub zbrodnie, jest wystarczające do wykazania, iż obywatel ten stanowi „zagrożenie dla porządku publicznego” w rozumieniu art. 7 ust. 4 dyrektywy 2008/115. Jednak ze względu na wątpliwości, jakie powziął w tej kwestii, rzeczony sąd zwraca się do Trybunału z pytaniem, czy przepis ten powinien być interpretowany właśnie w ten sposób, czy też niezbędnym warunkiem jest prawomocne skazanie danej osoby.
- 35 Sąd odsyłający zastanawia się również nad tym, jakie okoliczności – inne niż fakt, że obywatel państwa trzeciego jest podejrzewany o popełnienie czynu podlegającego na gruncie prawa krajowego karze jako zbrodnie lub występki lub został skazany za popełnienie takiego czynu – powinien wziąć pod uwagę organ krajowy przy dokonywaniu oceny, czy obywatel ten stanowi „zagrożenie dla porządku publicznego” w rozumieniu art. 7 ust. 4 dyrektywy 2008/115.
- 36 W tej kwestii sąd odsyłający uściśla, że podczas przesłuchania w związku z umieszczeniem go w ośrodku detencyjnym Z.Zh. oświadczył, że podróżuje tranzytem do Kanady i nie planował nigdy pobytu na terytorium Królestwa Niderlandów. Jeżeli chodzi o I.O., to w skardze podnosił on, że – niesłusznie – nie dokonano żadnego indywidualnego wyważenia wchodzących w grę interesów w odniesieniu do istnienia zagrożenia dla porządku publicznego. Sąd odsyłający stoi na stanowisku, że można ewentualnie wywieść z wyroku El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268), z dyrektywy 2008/115, jak również z dyrektyw 2003/109 i 2003/86, że państwa członkowskie powinny wziąć pod uwagę okoliczności takie jak rodzaj i waga czynu podlegającego w prawie krajowym karze jako zbrodnie lub występki, czas, jaki upłynął od popełnienia tego czynu oraz zamiar opuszczenia terytorium Unii przez zainteresowanego.
- 37 Zdaniem tego sądu rozstrzygnięcie zawisłego przed nim sporu uzależnione jest od wykładni art. 7 ust. 4 dyrektywy 2008/115.
- 38 W tych okolicznościach Raad van State postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi

- „1) Czy obywatel państwa trzeciego nielegalnie przebywający na terytorium państwa członkowskiego stanowi zagrożenie dla porządku publicznego w rozumieniu art. 7 ust. 4 [dyrektywy 2008/115] już wtedy, gdy jest podejrzewany o popełnienie czynu uznawanego w świetle prawa krajowego za podlegające karze przestępstwo, czy też dla stwierdzenia tego zagrożenia wymagane jest, aby cudzoziemiec został za popełnienie tego czynu skazany, i czy w tym ostatnim przypadku skazanie musi być prawomocne?
- 2) Czy w ramach oceny, czy obywatel państwa trzeciego nielegalnie przebywający na terytorium państwa członkowskiego stanowi zagrożenie dla porządku publicznego w rozumieniu art. 7 ust. 4 [dyrektywy 2008/115] mają znaczenie, oprócz podejrzenia popełnienia czynu karalnego i skazania za jego popełnienie, jeszcze inne fakty i okoliczności danego przypadku, takie jak waga lub rodzaj czynu uznawanego w świetle prawa krajowego za podlegające karze przestępstwo, wpływ czasu i intencja zainteresowanego?
- 3) Czy fakty i okoliczności danego przypadku istotne dla oceny, o której mowa w pytaniu drugim, mogą również odgrywać rolę w kontekście stworzonej w art. 7 ust. 4 [dyrektywy 2008/115] możliwości, aby w przypadku gdy zainteresowany stanowi zagrożenie dla porządku publicznego w rozumieniu tego przepisu, móc dokonać wyboru pomiędzy z jednej strony wstrzymaniem się od wyznaczenia terminu dobrowolnego wyjazdu a z drugiej strony wyznaczeniem terminu dobrowolnego wyjazdu krótszego aniżeli siedem dni?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania pierwszego

- 39 Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy art. 7 ust. 4 dyrektywy 2008/115 należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie praktyce krajowej, zgodnie z którą przyjmuje się, że obywatel państwa trzeciego, który nielegalnie przebywa na terytorium państwa członkowskiego, stanowi zagrożenie dla porządku publicznego w rozumieniu tego przepisu jedynie na tej podstawie, że jest on podejrzewany o popełnienie czynu podlegającego w prawie krajowym karze jako występki lub zbrodnie lub został skazany za popełnienie takiego czynu. Na wypadek orzeczenia, że wymagane jest skazanie, sąd ten pyta również, czy powinno ono stać się prawomocne.
- 40 W niniejszej sprawie z informacji przedstawionych przez rząd niderlandzki na rozprawie wynika, że w czasie zaistnienia okoliczności faktycznych, których dotyczy sprawa, Staatssecretaris stosował praktykę, od tej pory zasadniczo przedstawioną w okólniku o cudzoziemcach, przewidującą – jak wynika z pkt 17 niniejszego wyroku – że każde podejrzenie potwierdzone przez szefa policji lub każde skazanie w związku z czynem podlegającym w prawie krajowym karze jako występki lub zbrodnie jest uważane za zagrożenie dla porządku publicznego.
- 41 Na wstępie należy zwrócić uwagę na fakt, że pojęcie zagrożenia dla porządku publicznego nie figuruje wśród pojęć zdefiniowanych w art. 3 dyrektywy 2008/115 ani nie zostało zdefiniowane w pozostałych przepisach tej dyrektywy.
- 42 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem ustalenie znaczenia i zakresu pojęć, których definicji prawo Unii nie zawiera, powinno być dokonywane zgodnie z ich zwyczajowym znaczeniem w języku potocznym, przy jednoczesnym uwzględnieniu kontekstu, w którym są one użyte, i celów uregulowania, którego są częścią. Jeżeli pojęcia te zawarte są w przepisie stanowiącym odstępstwo od zasady, należy je odczytywać w taki sposób, by przepis ten mógł być interpretowany w sposób ścisły. Ponadto treść aktu Unii może być uściślona w jego preambule (zob. podobnie wyrok Wallentin-Hermann, C-549/07, EU:C:2008:771, pkt 17 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 43 Tak więc przede wszystkim należy zauważyć, że w swoim rozdziale II, zatytułowanym „Zakończenie nielegalnego pobytu”, dyrektywa 2008/115 określa warunki, w których zostaje zakończony nielegalny pobyt obywateli państw trzecich na terytorium państwa członkowskiego. Przepisy dotyczące dobrowolnego wyjazdu tych obywateli, zawarte w art. 7 tej dyrektywy, zamieszczone są bezpośrednio po przepisach dotyczących decyzji nakazującej powrót, zawartych w jej art. 6.
- 44 Jak wynika z motywu 10 dyrektywy 2008/115, pierwszeństwo należy przyznać, poza pewnymi wyjątkami, dobrowolnemu wykonaniu obowiązku wynikającego z decyzji nakazującej powrót, ponieważ art. 7 ust. 1 dyrektywy 2008/115 stanowi, że w decyzji tej wyznacza się odpowiedni termin dobrowolnego wyjazdu, który wynosi od siedmiu do trzydziestu dni (zob. wyrok El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, pkt 36).
- 45 Zgodnie z art. 7 ust. 2 dyrektywy 2008/115 jeżeli jest to konieczne, państwa członkowskie przedłużają termin dobrowolnego wyjazdu, uwzględniając w danym przypadku szczególne okoliczności, takie jak długość pobytu, obecność dzieci uczęszczających do szkoły, jak również istnienie innych związków rodzinnych i społecznych.
- 46 Artykuł 7 ust. 4 rzeczony dyrektywy przewiduje, że jedynie w szczególnych okolicznościach, takich jak istnienie zagrożenia dla porządku publicznego, państwo członkowskie może wyznaczyć termin krótszy niż siedem dni lub nawet odstąpić od wyznaczenia takiego terminu (zob. podobnie wyrok El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, pkt 37). Jak wskazała rzecznik generalna w pkt 43 opinii, by móc ze względu na istnienie zagrożenia dla porządku publicznego powołać się na odstępstwo przewidziane w tym przepisie, państwo członkowskie powinno być w stanie wykazać, że dana osoba rzeczywiście stanowi takie zagrożenie.
- 47 Następnie należy zauważyć, że art. 7 dyrektywy 2008/115, przewidujący, że państwa członkowskie co do zasady mają obowiązek wyznaczenia nielegalnie przebywającemu obywatelowi państwa trzeciego terminu dobrowolnego wyjazdu, ma na celu w szczególności zapewnienie poszanowania praw podstawowych tych obywateli przy wykonywaniu decyzji nakazującej powrót wydanej na podstawie art. 6 tej dyrektywy. Zgodnie bowiem z art. 79 ust. 2 TFUE celem rzeczony dyrektywy, co wynika z jej motywów 2 i 11, jest wprowadzenie skutecznej polityki wydalania i powrotu do kraju, opartej na wspólnych normach i gwarancjach prawnych, aby powrót zainteresowanych osób odbywał się w sposób ludzki oraz z pełnym poszanowaniem ich praw podstawowych, a także ich godności (zob. wyrok Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, pkt 38).
- 48 Wynika stąd, że o ile zasadniczo państwa członkowskie posiadają swobodę w określaniu – zgodnie z krajowymi potrzebami, które mogą być odmienne w różnych państwach i okresach – wymogów porządku publicznego, o tyle w kontekście Unii, a w szczególności jako uzasadnienie odstępstwa od obowiązku powstałego w celu zapewnienia poszanowania praw podstawowych obywateli państw trzecich przy ich wydalaniu z Unii, wymogi te powinny jednak być rozumiane w sposób wąski, aby ich zasięg nie był określany jednostronnie przez każde państwo członkowskie bez możliwości sprawowania kontroli przez instytucje Unii (zob. analogicznie wyrok Gaydarov, C-430/10, EU:C:2011:749, pkt 32 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 49 Wreszcie zgodnie z motywem 6 dyrektywy 2008/115 państwa członkowskie powinny zapewnić, aby zakończenie nielegalnego pobytu obywateli państw trzecich odbywało się w ramach sprawiedliwej i przejrzystej procedury. W motywie tym jest również mowa o tym, że zgodnie z ogólnymi zasadami prawa Unii decyzje podejmowane na mocy tej dyrektywy powinny być podejmowane indywidualnie, na podstawie obiektywnych kryteriów, co oznacza, że pod uwagę powinny być brane oprócz samego faktu nielegalnego pobytu również inne czynniki (zob. wyrok Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, pkt 40). W szczególności, jak orzekł już Trybunał, przestrzeganie zasady proporcjonalności powinno być zapewnione na każdym etapie procedury ustanowionej rzeczoną dyrektywą, w tym również na

etapie decyzji nakazującej powrót, w trakcie którego dane państwo członkowskie powinno zająć stanowisko co do wyznaczenia terminu dobrowolnego wyjazdu na podstawie art. 7 tej samej dyrektywy (zob. podobnie wyrok El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:68, pkt 41).

- 50 W związku z tym należy stwierdzić, że państwo członkowskie ma obowiązek przeprowadzania oceny pojęcia zagrożenia dla porządku publicznego w rozumieniu dyrektywy 2008/115 indywidualnie, w celu ustalenia, czy osobiste zachowanie danego obywatela państwa trzeciego stanowi rzeczywiste i aktualne zagrożenie dla porządku publicznego. Jeżeli w celu stwierdzenia istnienia takiego zagrożenia opiera się ono na powszechnej praktyce lub jakimkolwiek domniemaniu, bez należytego uwzględnienia osobistego zachowania obywatela i zagrożenia, jakie zachowanie to oznacza dla porządku publicznego, to państwo członkowskie narusza wymogi indywidualnego badania danego przypadku oraz zasady proporcjonalności. Wynika stąd, że fakt, że obywatel państwa trzeciego jest podejrzewany o popełnienie czynu podlegającego w prawie krajowym karze jako występki lub zbrodnie lub został skazany za popełnienie takiego czynu, sam w sobie nie może uzasadniać uznania tego obywatela za stanowiącego zagrożenie dla porządku publicznego w rozumieniu art. 7 ust. 4 dyrektywy 2008/115.
- 51 Należy jednak uściślić, że państwo członkowskie może stwierdzić istnienie zagrożenia dla porządku publicznego w sytuacji, gdy miało miejsce skazanie w procesie karnym, nawet jeżeli nie stało się ono prawomocne, jeżeli skazanie to, rozpatrywane łącznie z innymi okolicznościami związanymi z sytuacją danej osoby, uzasadnia takie stwierdzenie. Fakt, że skazanie w procesie karnym nie jest prawomocne, nie stoi więc na przeszkodzie temu, by państwo członkowskie mogło powołać się na odstępstwo przewidziane w art. 7 ust. 4 dyrektywy 2008/115. Jak bowiem wskazała rzecznik generalna w pkt 65 opinii, taka przesłanka nie znajduje żadnego uzasadnienia w treści dyrektywy i byłaby sprzeczna z celem jej art. 7, jakim jest wyznaczenie określonego terminu dobrowolnego wyjazdu, jako że, z uwagi na czas trwania postępowań sądowych, termin wyznaczany do celów tego przepisu mógłby w wielu wypadkach zostać przekroczony.
- 52 Również zwykle podejrzenie, że obywatel państwa trzeciego popełnił czyn podlegający w prawie krajowym karze jako występki lub zbrodnie, może, wraz z innymi elementami dotyczącymi konkretnego przypadku, uzasadniać stwierdzenie zagrożenia dla porządku publicznego w rozumieniu art. 7 ust. 4 dyrektywy 2008/115, dlatego że, jak wynika z pkt 48 niniejszego wyroku, zasadniczo państwa członkowskie posiadają swobodę w określaniu – zgodnie z krajowymi potrzebami – wymogów pojęcia bezpieczeństwa publicznego oraz dlatego że ani art. 7 tej dyrektywy, ani żaden inny jej przepis nie pozwala na uznanie, że skazanie w procesie karnym jest w tej kwestii niezbędne.
- 53 W tym stanie rzeczy należy stwierdzić, że w niniejszej sprawie sąd odsyłający powinien ustalić, czy – co wydaje się wynikać z akt będących w dyspozycji Trybunału – dokonane przez Staatssecretaris oceny przypadków Z.Zh. i I.O., zgodnie z którymi każdy z nich stanowił zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego Niderlandów, opierały się, w przypadku Z.Zh., wyłącznie na fakcie, że został on skazany za czyn podlegający w prawie niderlandzkim karze jako występki lub zbrodnie, a w przypadku I.O. – wyłącznie na fakcie, że był on podejrzewany o popełnienie takiego czynu.
- 54 W świetle powyższych rozważań na pytanie pierwsze należy udzielić następującej odpowiedzi: art. 7 ust. 4 dyrektywy 2008/115 należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie praktyce krajowej, zgodnie z którą przyjmuje się, że obywatel państwa trzeciego, który nielegalnie przebywa na terytorium państwa członkowskiego, stanowi zagrożenie dla porządku publicznego w rozumieniu tego przepisu, jedynie na tej podstawie, że obywatel ten jest podejrzewany o popełnienie czynu podlegającego w prawie krajowym karze jako występki lub zbrodnie lub został skazany za popełnienie takiego czynu.

W przedmiocie pytania drugiego

- 55 Poprzez pytanie drugie sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy art. 7 ust. 4 dyrektywy 2008/115 należy interpretować w ten sposób, że w przypadku obywatela państwa trzeciego nielegalnie przebywającego na terytorium państwa członkowskiego, który jest podejrzewany o popełnienie czynu podlegającego w prawie krajowym karze jako występki lub zbrodnie lub został skazany za popełnienie takiego czynu, istotne dla oceny kwestii, czy obywatel ten stanowi zagrożenie dla porządku publicznego w rozumieniu tego przepisu, są inne elementy, takie jak rodzaj i waga czynu, czas, jaki upłynął od jego popełnienia, jak również fakt, że w chwili zatrzymania przez organy krajowe obywatel ten był w trakcie opuszczania terytorium tego państwa członkowskiego.
- 56 Na wstępie należy wskazać, że elementy mające znaczenie dla ustalenia, czy istnieje zagrożenie dla porządku publicznego w rozumieniu art. 7 ust. 4 dyrektywy 2008/115, zasadniczo nie są tymi samymi elementami, które mają znaczenie przy ocenie ryzyka ucieczki w rozumieniu tego przepisu, jako że pojęcie ryzyka ucieczki jest pojęciem odrębnym od pojęcia zagrożenia dla porządku publicznego (w przedmiocie pojęcia ryzyka ucieczki w rozumieniu rzeczzonego przepisu zob. w szczególności wyrok Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, pkt 65–74).
- 57 Następnie, jak wynika z pkt 50 niniejszego wyroku, przy ocenie pojęcia zagrożenia dla porządku publicznego w rozumieniu art. 7 ust. 4 dyrektywy 2008/115 należy dokonywać oceny każdego konkretnego przypadku, w celu ustalenia, czy osobiste zachowanie danego obywatela państwa trzeciego stanowi rzeczywiste i aktualne zagrożenie dla porządku publicznego danego państwa członkowskiego.
- 58 O ile prawdą jest, że art. 7 ust. 4 dyrektywy 2008/115 nie jest zredagowany identycznie we wszystkich wersjach językowych, gdyż niektóre używają terminu „zagrożenie”, a inne terminu „ryzyko”, o tyle w każdym wypadku należy, uwzględniając zwyczajowe znaczenie terminów „zagrożenie” i „ryzyko” w języku potocznym, a także w świetle kontekstu, w jakim są użyte, oraz przypomnianych w pkt 43–49 niniejszego wyroku celów uregulowania, którego część stanowią, postrzegać te terminy jako oznaczające zagrożenie.
- 59 Ponadto specyficzna ocena interesów ściśle związanych z ochroną porządku publicznego w rozumieniu art. 7 ust. 4 dyrektywy 2008/115 niekoniecznie musi być zbieżna z ocenami prowadzącymi do skazania w procesie karnym (zob. analogicznie wyrok Bouchereau, 30/77, EU:C:1977:172, pkt 27).
- 60 W tych okolicznościach należy uznać, że pojęcie zagrożenia dla porządku publicznego w rozumieniu art. 7 ust. 4 rzeczzonej dyrektywy oznacza w każdym wypadku istnienie, oprócz zakłócenia porządku społecznego, z jakim wiąże się każde naruszenie prawa, rzeczywistego i dostatecznie poważnego zagrożenia godzącego w jeden z podstawowych interesów społeczeństwa (zob. analogicznie wyrok Gaydarov, C-430/10, EU:C:2011:749, pkt 33 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 61 Z powyższego wynika, że przy ocenie tego pojęcia znaczenie ma każda okoliczność faktyczna lub prawna związana z sytuacją danego obywatela państwa trzeciego, która może rozjaśnić kwestię, czy jego osobiste zachowanie stanowi takie zagrożenie.
- 62 W konsekwencji w przypadku obywatela, który jest podejrzewany o popełnienie czynu podlegającego w prawie krajowym karze jako występki lub zbrodnie lub został skazany za popełnienie takiego czynu, wśród takich mających znaczenie elementów należy wymienić rodzaj i wagę czynu, jak również czas, jaki upłynął od jego popełnienia.
- 63 Ponadto z przekazanych Trybunałowi akt niniejszej sprawy wynika, że w chwili zatrzymania przez organy niderlandzkie Z.Zh. podróżował tranzytem do Kanady. Okoliczność, że w chwili zatrzymania był on w trakcie opuszczania terytorium Królestwa Niderlandów, może mieć znaczenie dla ustalenia, czy w chwili wydawania wobec niego decyzji nakazującej powrót stanowił on zagrożenie dla porządku

publicznego tego państwa członkowskiego, a sprawdzić to powinien sąd odsyłający. W tym celu sąd ten powinien przeprowadzić ocenę każdej okoliczności faktycznej, a w szczególności określić, jaką wagę należy przypisać tej okoliczności w kontekście rozpatrywanej sprawy.

- 64 W przypadku I.O. z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika, że Staatssecretaris nie posiadał żadnego dowodu potwierdzającego zarzucany zainteresowanemu czyn znęcania się. Okoliczność ta ma znaczenie przy ocenie, czy zainteresowany stanowił zagrożenie dla porządku publicznego w rozumieniu dyrektywy 2008/115, ponieważ okoliczność ta wiąże się z wiarygodnością podejrzenia o popełnienie czynu zarzucanego I.O., a w konsekwencji może ona rozjaśnić kwestię, czy jego osobiste zachowanie stanowiło w chwili wydawania wobec niego decyzji nakazującej powrót zagrożenie dla porządku publicznego Niemiec.
- 65 W świetle powyższych rozważań na pytanie drugie należy udzielić następującej odpowiedzi: art. 7 ust. 4 dyrektywy 2008/115 należy interpretować w ten sposób, że w przypadku obywatela państwa trzeciego nielegalnie przebywającego na terytorium państwa członkowskiego, który jest podejrzanym o popełnienie czynu podlegającego w prawie krajowym karze jako występki lub zbrodnie lub został skazany za popełnienie takiego czynu, istotne dla oceny kwestii, czy obywatel ten stanowi zagrożenie dla porządku publicznego w rozumieniu tego przepisu, są inne elementy, takie jak rodzaj i waga czynu, czas, jaki upłynął od jego popełnienia, jak również fakt, że w chwili zatrzymania przez organy krajowe obywatel ten był trakcie opuszczania terytorium tego państwa członkowskiego. Znaczenie dla tej oceny będzie miała również, w stosownym przypadku, każda okoliczność dotycząca wiarygodności podejrzenia popełnienia przez danego obywatela państwa trzeciego zarzucanego mu występków lub zbrodni.

W przedmiocie pytania trzeciego

- 66 Poprzez pytanie trzecie sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy art. 7 ust. 4 dyrektywy 2008/115 należy interpretować w ten sposób, że skorzystanie z przewidzianej w tym przepisie możliwości odstąpienia od wyznaczenia terminu dobrowolnego wyjazdu, w przypadku gdy obywatel państwa trzeciego stanowi zagrożenie dla porządku publicznego, wymaga ponownego zbadania elementów, które były już badane w celu stwierdzenia istnienia tego zagrożenia.
- 67 W niniejszej sprawie rząd niemiecki wyjaśnia, że w praktyce stwierdzenie zagrożenia dla porządku publicznego stanowi w zasadzie dla właściwych organów krajowych powód, by nie wyznaczać danemu obywatelowi terminu dobrowolnego wyjazdu, lecz organy te mogą zrezygnować ze stosowania tej zasady, jeżeli szczególne okoliczności sprawy to uzasadniają, w którym to wypadku wyznaczany jest termin 28 dni.
- 68 Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na fakt, że art. 7 ust. 4 dyrektywy 2008/115 przewiduje, że państwo członkowskie „może wstrzymać się od wyznaczenia terminu dobrowolnego wyjazdu lub może wyznaczyć termin krótszy niż siedem dni”; przepis ten nie precyzuje jednak, w jaki sposób należy dokonać tego wyboru.
- 69 Następnie, jak Trybunał już orzekł, z prawa do bycia wysłuchanym przed wydaniem decyzji nakazującej powrót wynika, że właściwe organy krajowe mają obowiązek umożliwienia zainteresowanemu wypowiedzenia się co do szczegółowych zasad jego powrotu, takich jak termin wyjazdu oraz dobrowolność lub przymusowość powrotu (zob. wyrok Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, pkt 51). Ponadto, jak wynika z motywów 2, 6, 11 i 24 dyrektywy 2008/115, jak również z jej art. 5, zgodnie z zasadami ogólnymi prawa Unii, w tym zasadą proporcjonalności, decyzje wydawane na podstawie tej dyrektywy powinny być podejmowane indywidualnie i należyte uwzględniać prawa podstawowe zainteresowanej osoby.

- 70 Z powyższych rozważań wynika, że państwo członkowskie nie może odstąpić w sposób automatyczny, w drodze przepisów wykonawczych czy też poprzez praktykę, od wyznaczania terminu dobrowolnego wyjazdu, w przypadku gdy zainteresowana osoba stanowi zagrożenie dla porządku publicznego. Prawidłowe skorzystanie z możliwości, jaką daje w tym względzie art. 7 ust. 4 dyrektywy 2008/115, wymaga indywidualnego ustalania, czy brak takiego terminu będzie zgodny z prawami podstawowymi tej osoby.
- 71 Do sądu odsyłającego należy zbadanie, w jakim zakresie procedura powrotu obowiązująca w Niderlandach jest zgodna z wymogami przedstawionym w punkcie poprzedzającym niniejszego wyroku.
- 72 Wreszcie o ile – jak wynika z pkt 47 niniejszego wyroku – państwa członkowskie co do zasady mają obowiązek wyznaczenia obywatelom państwa trzeciego, wobec których wydano decyzję nakazującą powrót na podstawie art. 6 dyrektywy 2008/115, terminu dobrowolnego wyjazdu w celu zapewnienia przestrzegania praw podstawowych tych obywateli w czasie wykonywania takiej decyzji, o tyle z brzmienia art. 7 ust. 4 tej dyrektywy, jak również z ogólnej logiki tego artykułu wynika, że odstępstwo przewidziane w tymże ust. 4 ma na celu także umożliwienie zainteresowanemu państwu członkowskiego czuwania nad jego porządkiem publicznym.
- 73 W konsekwencji jeżeli w wyniku badania, którego warunki zostały uściślone w ramach pierwszego i drugiego pytania prejudycjalnego, okaże się, że zainteresowany stanowi rzeczywiste i aktualne zagrożenie dla porządku publicznego, to art. 7 ust. 4 dyrektywy 2008/115 przewiduje możliwość odstąpienia od wyznaczenia zainteresowanemu terminu dobrowolnego wyjazdu. Uprawnienie to jest konsekwencją istnienia tego zagrożenia i dane państwo członkowskie może w konsekwencji, przy poszanowaniu zasad ogólnych prawa Unii i praw podstawowych zainteresowanego, z niego skorzystać, przy czym nie ma potrzeby ponownego badania okoliczności uznanych za mające znaczenie dla stwierdzenia istnienia rzeczowego zagrożenia.
- 74 Zainteresowane państwo członkowskie może jednakże wziąć pod uwagę rzeczne elementy, które mogą mieć znaczenie w szczególności przy dokonywaniu przez to państwo członkowskie oceny, czy należy wyznaczyć termin dobrowolnego wyjazdu krótszy niż siedem dni.
- 75 W świetle powyższych rozważań na pytanie trzecie należy udzielić następującej odpowiedzi: art. 7 ust. 4 dyrektywy 2008/115 należy interpretować w ten sposób, że skorzystanie z przewidzianej w tym przepisie możliwości odstąpienia od wyznaczenia terminu dobrowolnego wyjazdu, w przypadku gdy obywatel państwa trzeciego stanowi zagrożenie dla porządku publicznego, nie wymaga ponownego badania elementów, które były już zbadane w celu stwierdzenia istnienia tego zagrożenia. Wszystkie przepisy lub praktyka państwa członkowskiego w tej dziedzinie powinny jednak gwarantować indywidualne ustalanie, czy brak terminu dobrowolnego wyjazdu jest zgodny z prawami podstawowymi tego obywatela.

W przedmiocie kosztów

- 76 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (trzecia izba) orzeka, co następuje:

- 1) **Artykuł 7 ust. 4 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich należy**

interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie praktyce krajowej, zgodnie z którą przyjmuje się, że obywatel państwa trzeciego, który nielegalnie przebywa na terytorium państwa członkowskiego, stanowi zagrożenie dla porządku publicznego w rozumieniu tego przepisu, jedynie na tej podstawie, że obywatel ten jest podejrzewany o popełnienie czynu podlegającego w prawie krajowym karze jako występku lub zbrodni lub został skazany za popełnienie takiego czynu.

- 2) Artykuł 7 ust. 4 dyrektywy 2008/115 należy interpretować w ten sposób, że w przypadku obywatela państwa trzeciego nielegalnie przebywającego na terytorium państwa członkowskiego, który jest podejrzewany o popełnienie czynu podlegającego w prawie krajowym karze jako występku lub zbrodni lub został skazany za popełnienie takiego czynu, istotne dla oceny kwestii, czy obywatel ten stanowi zagrożenie dla porządku publicznego w rozumieniu tego przepisu, są inne elementy, takie jak rodzaj i waga czynu, czas, jaki upłynął od jego popełnienia, jak również fakt, że w chwili zatrzymania przez organy krajowe obywatel ten był trakcie opuszczania terytorium tego państwa członkowskiego. Znaczenie dla tej oceny będzie miała również, w stosownym przypadku, każda okoliczność dotycząca wiarygodności podejrzenia popełnienia przez danego obywatela państwa trzeciego zarzucanego mu występu lub zarzucanej mu zbrodni.
- 3) Artykuł 7 ust. 4 dyrektywy 2008/115 należy interpretować w ten sposób, że skorzystanie z przewidzianej w tym przepisie możliwości odstąpienia od wyznaczenia terminu dobrowolnego wyjazdu, w przypadku gdy obywatel państwa trzeciego stanowi zagrożenie dla porządku publicznego, nie wymaga ponownego badania elementów, które były już zbadane w celu stwierdzenia istnienia tego zagrożenia. Wszystkie przepisy lub praktyka państwa członkowskiego w tej dziedzinie powinny jednak gwarantować indywidualne ustalenie, czy brak terminu dobrowolnego wyjazdu jest zgodny z prawami podstawowymi tego obywatela.

Podpisy